



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
přednesené dne 17. července 2014¹

Věc C-81/13

**Spojené království Velké Británie a Severního Irska
proti**

Radě Evropské unie

„Vnější vztahy — Dohoda o přidružení EHS-Turecko — Koordinace systémů sociálního zabezpečení — Plánované rozhodnutí Rady přidružení EHS-Turecko vycházející ze systému nařízení (ES) č. 883/2004 — Rozhodnutí Rady 2012/776/EU o postoji, který má být zaujat jménem Evropské unie v Radě přidružení — Výběr náležitého hmotněprávního základu — Článek 48 SFEU, čl. 79 odst. 2 písm. b) SFEU, čl. 216 odst. 1 SFEU nebo článek 217 SFEU“

I – Úvod

1. Projednávanou žalobou začíná nové kolo v ostrém sporu mezi Spojeným královstvím a Radou Evropské unie o tom, jaký právní základ je třeba použít, pokud se chce Evropská unie v rámci přidružení se třetím státem účastnit přijímání sociálněprávních předpisů, ze kterých mají mít jednak prospěch státní příslušníci třetího státu, ale kromě toho i občané Unie.
2. Podobně jako ve věcech (C-431/11, EU:C:2013:589 a C-656/11 EU:C:2014:97) zamýšlí Rada na návrh Evropské komise zavést ve vztahu k Turecku určitá ustanovení o koordinaci systémů sociálního zabezpečení, která vycházejí z právní úpravy platné v Unii. Za tímto účelem předtím Rada přijala rozhodnutí 2012/776/EU² o postoji, který má Unie zaujmout v Radě přidružení EHS-Turecko, přičemž se opírala o ustanovení upravující volný pohyb pracovníků v rámci evropského vnitřního trhu, přesněji o článek 48 SFEU.
3. Spojené království napadá toto rozhodnutí u Soudního dvora. Na rozdíl od Rady a Komise Spojené království, podporované Irskem, zastává názor, že je nutno použít ustanovení upravující práva státních příslušníků třetích států v prostoru svobody, bezpečnosti a práva, přesněji čl. 79 odst. 2 písm. b) SFEU, a nikoli ustanovení upravující volný pohyb pracovníků v článku 48 SFEU.
4. Rozlišení mezi článkem 48 SFEU a čl. 79 odst. 2 písm. b) SFEU v každém případě není pouze technické povahy, stejně jako vztah obou ustanovení k obecné pravomoci uzavírat dohody o přidružení podle článku 217 SFEU, jakož i ke čl. 216 odst. 1 SFEU. Ve skutečnosti se jedná o problematiku, která má značný praktický význam, zejména pokud jde o Spojené království a Irsko, které v rámci čl. 79 odst. 2 písm. b) SFEU disponují určitými zvláštními právy (tzv. „řešení opt in“).

1 — Původní jazyk: němčina.

2 — Rozhodnutí Rady ze dne 6. prosince 2012 o postoji, který má být zaujat jménem Evropské unie v Radě přidružení zřízené Dohodou zakládající přidružení mezi Evropským hospodářským společenstvím a Tureckem k přijetí opatření pro koordinaci systémů sociálního zabezpečení (Úř. věst. L 340, s. 19, dále jen rovněž „napadené rozhodnutí“).

5. Nedávno Soudní dvůr v rozsudcích ze dne 26. září 2013³ a ze dne 27. února 2014⁴ rozhodl, že článek 48 SFEU je náležitým právním základem pro rozšíření ustanovení sociálního práva platných v rámci Unie na Evropský hospodářský prostor (EHP) (věc C-431/11) a na Švýcarsko (věc C-656/11). Účastníci tohoto řízení vyjádřili rozdílná stanoviska jak ve vztahu k oběma těmto rozsudkům, tak ve vztahu k mému stanovisku ve věci C-431/11⁵. S ohledem na vyměněné argumenty bude nutné objasnit, zda lze řešení, které bylo nalezeno v případě EHP a Švýcarska, přenést na přidružení s Tureckem.

II – Právní rámec

6. Právní rámec tohoto případu je definován zaprvé Smlouvou o fungování Evropské unie (dále jen „Smlouva o FEU“) a zadruhé Dohodou o přidružení EHS-Turecko (dále jen „Dohoda o přidružení“) včetně jejich příslušných dodatkových protokolů.

A – Smlouva o FEU

7. Mezi ustanoveními upravujícími mezinárodní smlouvy Unie v páté části hlavě V Smlouvy o FEU je nejprve třeba odkázat na čl. 218 odst. 9 SFEU:

„Rada na návrh Komise nebo vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku přijme rozhodnutí o pozastavení uplatňování dohody a stanoví postoje, které má jménem Unie zaujmout orgán zřízený dohodou, má-li tento orgán přijímat akty s právními účinky, s výjimkou aktů, které doplňují nebo pozměňují institucionální rámec dohody.“

8. V téže hlavě Smlouvy o FEU se dále nachází čl. 216 odst. 1 SFEU, který zní takto:

„Unie může uzavřít dohodu s jednou nebo více třetími zeměmi nebo mezinárodními organizacemi, stanoví-li tak Smlouvy nebo je-li uzavření dohody buď nezbytné k dosažení cílů stanovených Smlouvami v rámci politik Unie, nebo je stanoveno právně závazným aktem Unie, nebo se může dotknout společných pravidel či změnit jejich oblast působnosti.“

9. K právním základům pro vnější činnost Unie patří kromě toho pravomoc uzavírat dohody o přidružení, která je zakotvena v článku 217 SFEU (dříve článek 238 Smlouvy o EHS):

„Unie může uzavřít s jednou nebo více třetími zeměmi nebo mezinárodními organizacemi dohody o přidružení, které stanoví vzájemná práva a povinnosti, společné postupy a zvláštní řízení.“

10. Mezi ustanoveními upravujícími volný pohyb ve třetí části hlavě IV Smlouvy o FEU se nachází článek 48 SFEU (dříve článek 51 Smlouvy o EHS), jehož první odstavec zní následovně:

„Evropský parlament a Rada přijmou řádným legislativním postupem v oblasti sociálního zabezpečení taková opatření, která jsou nezbytná k zajištění volného pohybu pracovníků; za tímto účelem vytvoří systém, který migrujícím zaměstnancům a osobám samostatně výdělečně činným, jakož i osobám na nich závislým, zajistí:

- a) započtení všech dob získaných podle různých vnitrostátních právních předpisů pro účely vzniku a zachování nároků na dávky, jakož i pro výpočet jejich výše;

3 — Rozsudek Spojené království v. Rada (C-431/11, EU:C:2013:589).

4 — Rozsudek Spojené království v. Rada (C-656/11, EU:C:2014:97).

5 — Stanovisko Spojené království v. Rada (C-431/11, EU:C:2013:187).

b) vyplácení dávek osobám s bydlištěm na území členských států.“

11. Článek 79 SFEU, který patří mezi ustanovení o „prostoru svobody, bezpečnosti a práva“ ve třetí části hlavy V Smlouvy o FEU, zní ve výňatku následovně:

„1. Unie vyvíjí společnou přistěhovaleckou politiku, jejímž cílem je ve všech etapách zajistit účinné řízení migračních toků, spravedlivé zacházení pro státní příslušníky třetích zemí oprávněně pobývajících v členských státech, jakož i předcházení nedovolenému přistěhovalectví a obchodu s lidmi a posílení boje proti těmto činnostem.

2. Pro účely odstavce 1 přijímají Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem opatření v těchto oblastech:

[...]

b) vymezení práv státních příslušníků třetích zemí oprávněně pobývajících v členském státě, včetně podmínek upravujících svobodu pohybovat se a pobývat v ostatních členských státech;

[...]“

Protokol č. 21 k Smlouvě o EU a k Smlouvě o FEU

12. Ke Smlouvě o EU a ke Smlouvě o FEU je připojen Protokol o postavení Spojeného království a Irska s ohledem na prostor svobody, bezpečnosti a práva (Protokol č. 21). V případě Spojeného království platí tento protokol pro celý prostor svobody, bezpečnosti a práva, v případě Irska je z jeho působnosti vyňat článek 75 SFEU (viz článek 9 Protokolu č. 21).

13. Z článku 1 odst. 1 první věty a článku 3 Protokolu č. 21 vyplývá, že se Spojené království a Irsko „nepodílejí na přijímání opatření Rady“, která jsou navrhována podle části třetí hlavy V SFEU, ledaže předsedovi Rady do tří měsíců od předložení návrhu nebo podnětu písemně oznámí, že se chtějí účastnit přijímání a používání navrženého opatření.

14. Jak kromě toho vyplývá z článku 2 Protokolu č. 21, „nejsou ustanovení části třetí hlavy V [SFEU], opatření vydaná podle uvedené hlavy, ustanovení mezinárodních smluv, které budou uzavřeny Uníí podle zmíněné hlavy, a rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie, kterými jsou taková ustanovení nebo opatření vykládána, závazná nebo použitelná pro Spojené království nebo Irsko“; kromě toho „tato ustanovení, opatření nebo rozhodnutí se nedotýkají pravomocí, práv a povinností těchto států“.

B – *Dohoda o přidružení EHS-Turecko*

15. Dohoda zakládající přidružení mezi Evropským hospodářským společenstvím a Tureckem byla podepsána v Ankaře dne 12. září 1963 Tureckou republikou na straně jedné a tehdejší EHS a jeho členskými státy na straně druhé. Rada dne 23. prosince 1963 tuto dohodu o přidružení jménem EHS „uzavřela, schválila a potvrdila“, přičemž právním základem tehdy byla pravomoc uzavírat dohody

o přidružení podle článku 238 Smlouvy o EHS (nyní článek 217 SFEU)⁶. Tato dohoda o přidružení nabyla platnost dne 1. prosince 1964. Je doplněna dodatkovým protokolem⁷, který byl dne 23. listopadu 1970 podepsán v Bruselu a Rada ho na základě článku 238 Smlouvy o EHS „uzavřela, schválila a potvrdila“ jménem EHS⁸.

16. V preambuli Dohody o přidružení se dokumentuje vůle smluvních stran „vytvářet stále užší svazek mezi tureckým národem a národy sjednocenými v Evropském hospodářském společenství“ (první bod odůvodnění); dále se zde uznává, „že pomoc, kterou Evropské hospodářské společenství poskytne tureckému lidu při jeho úsilí o zlepšení životních podmínek, usnadní později vstup Turecka do Společenství“ (čtvrtý bod odůvodnění).

17. Podle článku 9 Dohody o přidružení, který odkazuje na článek 7 Smlouvy o EHS (nyní článek 18 SFEU), platí v rámci přidružení zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti:

„Smluvní strany uznávají, že v oblasti působnosti této dohody [...] je v souladu se zásadou zakotvenou v článku 7 Smlouvy o založení Společenství zakázána jakákoli diskriminace na základě státní příslušnosti.“

18. Článek 12 Dohody o přidružení odkazuje na články 48 až 50 Smlouvy o EHS (nyní články 45 SFEU až 47 SFEU) takto:

„Smluvní strany se dohodly, že se při vzájemném postupném zavádění volného pohybu pracovníků budou inspirovat články 48, 49 a 50 Smlouvy o založení Společenství.“

19. V článku 36 Dodatkového protokolu se uvádí:

„Volný pohyb pracovníků mezi členskými státy Společenství a Tureckem se bude provádět postupně, v souladu se zásadami stanovenými v článku 12 dohody o přidružení, od konce dvanáctého do dvacátého druhého roku po vstupu uvedené dohody v platnost.“

20. Ve vztahu k sociálnímu zabezpečení se v článku 39 Dodatkového protokolu stanoví:

„(1) Před koncem prvního roku po vstupu tohoto protokolu v platnost Rada přidružení přijme v oblasti sociálního zabezpečení ustanovení ve prospěch pracovníků turecké státní příslušnosti pohybujících se v rámci Společenství, jakož i jejich rodin s bydlištěm ve Společenství.

(2) Tato ustanovení musí umožnit pracovníkům turecké státní příslušnosti, v souladu s opatřeními, která budou stanovena, aby se jim sčítaly doby pojištění nebo zaměstnání splněné v různých členských státech, pokud se jedná o starobní důchody, dávky v případě úmrtí a invalidní důchody, jakož i o zdravotní služby pro pracovníka a jeho rodinu s bydlištěm ve Společenství. Tato ustanovení neznamenají pro členské státy Společenství povinnost brát v úvahu doby splněné v Turecku.

(3) Výše uvedená ustanovení musí umožnit, aby bylo zajištěno vyplácení rodinných přídatků, pokud má rodina pracovníka bydliště ve Společenství.

(4) Starobní důchody, dávky v případě úmrtí a invalidní důchody získané na základě ustanovení podle odstavce 2 mohou být převedeny do Turecka.

6 — Rozhodnutí Rady 64/732/EHS ze dne 23. prosince 1963 o uzavření Dohody zakládající přidružení mezi Evropským hospodářským společenstvím a Tureckem (Úř. věst. 1964 L 217, s. 3685, Zvl. Vyd. 11/11, s. 10).

7 — Úř. věst. 1972 L 293, s. 3.

8 — Nařízení Rady (EHS) č. 2760/72 ze dne 19. prosince 1972 o uzavření dodatkového protokolu a finančního protokolu podepsaných dne 23. listopadu 1970 a připojených k Dohodě zakládající přidružení mezi Evropským hospodářským společenstvím a Tureckem a o opatřeních, která mají být přijata pro jejich vstup v platnost (Úř. věst. L 293, s. 1, Zvl. Vyd. 11/11, s. 41).

(5) Opatření stanovená v tomto článku nezasahují do práv a povinností vyplývajících ze stávajících dvoustranných dohod mezi Tureckem a členskými státy Společenství, pokud tyto smlouvy přiznávají tureckým státním příslušníkům příznivější režim.“

21. Podle článku 6 Dohody o přidružení se smluvní strany scházejí v Radě přidružení⁹. Tato Rada přidružení je podle čl. 22 odst. 1 Dohody o přidružení oprávněna za účelem dosažení cílů této dohody a v případech uvedených v této dohodě přijímat rozhodnutí.

22. Na základě článku 39 Dodatkového protokolu přijala Rada přidružení rozhodnutí č. 3/80¹⁰, kterým jsou koordinovány systémy sociálního zabezpečení, aby měli turečtí pracovníci a jejich rodinní příslušníci v rámci EHS přístup k některým dávkám sociálního zabezpečení. Po obsahové stránce převzalo rozhodnutí č. 3/80 v podstatě některá ustanovení nařízení (EHS) č. 1408/71¹¹, jakož i dále – ojedinele – některá ustanovení nařízení (EHS) č. 574/72¹².

23. Dne 8. února 1983 Komise předala Radě svůj návrh nařízení k provedení rozhodnutí č. 3/80¹³. Tento návrh, který se opět zakládal na článku 238 Smlouvy o EHS (nyní článek 217 SFEU), však nikdy nevedl k přijetí odpovídajícího nařízení Radou a nakonec jej Komise v roce 2013 vzala jakožto „překonaný“ zpět¹⁴.

III – Skutečnosti předcházející sporu

24. Ustanovení o koordinaci systémů sociálního zabezpečení platná v rámci Unie byla po dlouhou dobu obsažena v nařízení č. 1408/71 a v nařízení č. 574/72, které je doplňuje. S účinkem od 1. května 2010 bylo nařízení č. 1408/71 nahrazeno nařízením č. 883/2004¹⁵ a nařízení č. 574/72 bylo zrušeno nařízením č. 987/2009¹⁶.

25. Na úrovni přidružení s Tureckem je v plánu přizpůsobit ustanovení o použití systémů sociálního zabezpečení platná podle rozhodnutí č. 3/80 změněné právní situaci v rámci Unie. Za tímto účelem má být zrušeno rozhodnutí č. 3/80 a při uchování hlavních rysů dosavadního systému nahrazeno novým rozhodnutím Rady přidružení tak, že se mimo jiné nahradí dosavadní odkazy na nařízení č. 1408/71 a č. 574/72 odkazy na nařízení č. 883/2004 a č. 987/2009. Úplné rozšíření systému nařízení č. 883/2004 na Turecko se nicméně nadále neplánuje¹⁷.

9 — Dále též „Rada přidružení“ nebo „Rada přidružení EHS-Turecko“.

10 — Rozhodnutí Rady přidružení č. 3/80 ze dne 19. září 1980 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení členských států Evropských společenství na turecké pracovníky a jejich rodinné příslušníky (Úř. věst. 1983, C 110, s. 60).

11 — Nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 ze dne 14. června 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství (poprvé zveřejněno v Úř. věst. L 149, s. 2, a poté opakovaně měněno, Zvl. vyd. 05/01, s. 35).

12 — Nařízení Rady (EHS) č. 574/72 ze dne 21. března 1972, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (EHS) č. 1408/71 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství (poprvé zveřejněno v Úř. věst. L 74, s. 1, a poté opakovaně měněno, Zvl. vyd. 05/01, s. 83).

13 — Návrh nařízení Rady (EHS), jímž se v Evropském hospodářském společenství provádí rozhodnutí Rady přidružení EHS-Turecko č. 3/80 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení členských států Evropských společenství na turecké pracovníky a jejich rodiny, [COM(83) 13 final Úř. věst. C 110, s. 1].

14 — Úř. věst. C 109, s. 7.

15 — Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (Úř. věst. L 166, s. 1, Zvl. vyd. 05/05, s. 72).

16 — Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 ze dne 16. září 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (Úř. věst. L 284, s. 1).

17 — Na rozdíl od systému nařízení č. 883/2004 není například stanoveno, že lze dávky v případě nezaměstnanosti, nemoci, mateřství a otcovství převést. Dále není v souladu s čl. 39 odst. 2 Dodatkového protokolu k dohodě o přidružení i nadále povinností členských států Unie, aby braly v úvahu doby pojištění nebo zaměstnání splněné v Turecku, pokud se jedná o starobní důchody, dávky v případě úmrtí a invalidní důchody, jakož i o zdravotní služby.

26. Dne 6. prosince 2012 přijala Rada rozhodnutí 2012/776 o postoji, který má být Uníí zaujat v rámci Rady přidružení (dále jen rovněž „napadené rozhodnutí“). Toto rozhodnutí se zakládá, jak navrhl Komise¹⁸, na článku 48 SFEU ve spojení s čl. 218 odst. 9 SFEU. K tomuto rozhodnutí je připojen návrh plánovaného nového rozhodnutí Rady přidružení.

27. Jako odůvodnění uvádí preambule rozhodnutí 2012/776 ve svých bodech 5 až 7 odůvodnění toto:

„(5) Pokud jde o oblast sociálního zabezpečení, je třeba zajistit plné provedení článku 9 dohody a článku 39 dodatkového protokolu.

(6) Je třeba aktualizovat prováděcí ustanovení, která jsou v současnosti obsažená v rozhodnutí č. 3/80, aby odpovídala poslednímu vývoji v oblasti koordinace sociálního zabezpečení Evropské unie.

(7) Rozhodnutí č. 3/80 by tudíž mělo být zrušeno a nahrazeno rozhodnutím Rady přidružení, kterým se jednorázově provádějí příslušná ustanovení dohody a dodatkového protokolu, pokud jde o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.“

28. Stejně důvody se nachází také v preambuli návrhu nového rozhodnutí Rady přidružení, a sice v bodech 6, 7 a 9 odůvodnění.

29. Z článku 2 návrhu nového rozhodnutí Rady přidružení („Osobní působnost“) kromě toho v zásadě vyplývá, že toto rozhodnutí nemá platit jen pro pracovníky, kteří jsou státními příslušníky Turecka a jsou nebo byli legálně zaměstnání na území určitého členského státu, ale naopak i pro pracovníky, kteří jsou státními příslušníky členského státu Evropské unie a jsou nebo byli legálně zaměstnání na území Turecka. Kromě toho má nové rozhodnutí platit i pro rodinné příslušníky dotčeného pracovníka, za předpokladu, že s ním oprávněně pobývají nebo pobývali po dobu jeho zaměstnání v příslušném hostitelském státě.

30. Po obsahové stránce stanoví článek 3 návrhu rozhodnutí zásadu rovného zacházení s ohledem na dávky a článek 4 ukládá upuštění od pravidel týkajících se bydliště s ohledem na určité dávky. Konečně podle článků 5 a 6 návrhu má být zaveden systém spolupráce smluvních stran, jakož i určitá pravidla ohledně správních kontrol a lékařských prohlídek.

31. Ve společném prohlášení k zápisu Rady¹⁹ vyjádřily Spojené království a Irsko pochybnosti ohledně volby článku 48 SFEU jako hmotněprávního základu pro rozhodnutí 2012/776 a vyhradily si právo zahájit soudní řízení. Rada v témže zápise zaznamenala, že se Evropská unie bude podílet na rozhodnutí Rady přidružení až po přijetí rozsudků Soudního dvora ve věcech C-431/11 a C-656/11. Spojené království se podle vlastních údajů neúčastnilo hlasování o rozhodnutí 2012/776.

IV – Řízení před Soudním dvorem a návrhová žádání účastníků řízení

32. Spojené království podalo návrhem ze dne 15. února 2013 žalobu na neplatnost rozhodnutí 2012/776. Zastává stanovisko, že napadené rozhodnutí se nemělo zakládat na článku 48 SFEU, ale na čl. 79 odst. 2 písm. b) SFEU.

33. Komisi bylo dne 2. července 2013 povoleno vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání Rady, zatímco Irsku bylo dne 15. ledna 2014 povoleno vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání Spojeného království. S ohledem na opožděné podání návrhu však bylo Irsko podle čl. 129 odst. 4 jednacího řádu omezeno na ústní vyjádření.

18 — Návrh Komise ze dne 30. března 2012, [COM(2012) 152 final].

19 — Zápis z jednání Rady Evropské unie ze dne 6. prosince 2012.

34. Spojené království, podporované Irskem, navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zrušil rozhodnutí 2012/776 a
- uložil Radě náhradu nákladu řízení.

35. Rada, podporovaná Komisí, navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zamítl žalobu a
- uložil žalobci náhradu nákladu řízení.

36. Žaloba Spojeného království byla před Soudním dvorem projednána v písemné části řízení a na jednání konaném dne 13. května 2014. Na návrh Spojeného království zasedá Soudní dvůr v tomto řízení podle čl. 16 odst. 3 svého statutu jako velký senát.

V – Posouzení

37. Žaloba Spojeného království se zakládá, stejně jako již žaloby ve věcech C-431/11 a C-656/11, na jediném důvodu neplatnosti: Rada při zaujetí stanoviska, které má Unie zastávat v Radě přidružení EHS-Turecko, použila nesprávný právní základ.

38. Z hlediska *procesního práva* se všichni účastníci řízení shodují v tom, že postoj Unie byl ze strany Rady oprávněně zaujat ve formě rozhodnutí podle čl. 218 odst. 9 SFEU. Rada přidružení totiž představuje orgán zřízený Dohodou o přidružení, který přijímá rozhodnutí s právními účinky směřující k dosažení cílů této dohody (viz k tomu ustanovení článku 6 a čl. 22 odst. 1 Dohody o přidružení).

39. Nesporné je rovněž, že takové rozhodnutí Rady k zaujetí postoje Unie v souladu se zásadou svěřené pravomoci (čl. 5 odst. 1 první věta SEU) vyžaduje kromě čl. 218 odst. 9 SFEU i *hmotněprávní základ*, ze kterého vyplývá rozsah pravomocí a v konečném důsledku i rozhodovací prostor Unie naznačený ve Smlouvách²⁰.

40. Předmětem ostrých sporů je nicméně otázka, zda je v tomto případě nutno hledat tento hmotněprávní základ v ustanoveních o vnitřním trhu či v ustanoveních o prostoru svobody, bezpečnosti a práva, nebo spíše v příslušnosti uzavírat dohody o přidružení podle článku 217 SFEU. Sporné je dále, jakou úlohu hraje čl. 216 odst. 1 SFEU.

A – Volba náležitých hmotněprávních základů

41. Skutečnost, že volba náležitých právních základů má zásadní praktický a institucionální, ba ústavněprávní význam²¹, je zřejmá právě v případě, jako je projednávaný případ: volbou právních základů jsou definovány meze toho, nakolik mohou Spojené království a Irsko využívat zvláštních práv, která jim poskytuje „pravidlo opt-in“ podle Protokolu č. 21 k Smlouvě o EU a k Smlouvě o FEU²².

20 — Rozsudek Spojené království v. Rada (C-431/11, EU:C:2013:589, body 42 a 43); v tomtéž smyslu již rozsudek Kramer a další (3/76, 4/76 a 6/76, EU:C:1976:114, bod 19), podle kterého je třeba vycházet „ze systému a hmotněprávních ustanovení práva Společenství“; viz dále posudek 2/94 (EU:C:1996:140, bod 23 a následující).

21 — Viz posudek 2/00 (EU:C:2001:664, bod 5), posudek 1/08 (EU:C:2009:739, bod 110) a rozsudek Komise v. Rada (C-370/07, EU:C:2009:590, bod 47).

22 — Podobné problémy mohou mimochodem vyvstat s ohledem na Dánsko v souvislosti s protokolem č. 22 k SEU a SFEU.

42. Protokol č. 21 nicméně nemůže mít jako takový žádný vliv na otázku náležitého právního základu pro přijetí napadeného rozhodnutí²³. Podle ustálené judikatury musí být naopak volba právního základu aktu Unie založena na objektivních faktorech, které mohou být předmětem soudní kontroly, mezi něž patří zejména cíl a obsah právního aktu²⁴.

43. Cílem napadeného rozhodnutí Rady je připravit nové rozhodnutí Rady přidružení, kterým mají být v rámci existujícího přidružení aktualizována a mírně rozšířena v současnosti platná ustanovení o koordinaci systémů sociálního zabezpečení mezi Unii a Tureckem²⁵.

1. Článek 79 SFEU není náležitým právním základem

44. Plánované nové rozhodnutí Rady přidružení, k jehož přípravě slouží napadené rozhodnutí, stanoví mimo jiné některá ustanovení o koordinaci systémů sociálního zabezpečení, ze kterých mají mít – za podmínek uvedených v tomto rozhodnutí – prospěch turečtí pracovníci legálně zaměstnaní v Unii, jakož i někteří rodinní příslušníci těchto pracovníků²⁶.

45. Při povrchním zkoumání by tudíž čl. 79 odst. 2 písm. b) SFEU mohl být *sedes materiae*, neboť toto ustanovení výslovně umožňuje „vymezení práv státních příslušníků třetích zemí oprávněně pobývajících v členském státě, včetně podmínek upravujících svobodu pohybovat se a pobývat v ostatních členských státech“. Sem lze zahrnout i právní úpravu týkající se sociálního zabezpečení státních příslušníků třetích zemí²⁷.

46. Na tomto ustanovení již byly nesporně opakovaně založeny právní akty, jejichž cílem bylo, aby v rámci dohod s třetími zeměmi byli do působnosti ustanovení unijního práva upravujících sociální zabezpečení zahrnuti jejich státní příslušníci²⁸, na což důrazně poukázaly Spojené království a Irsko.

47. Taková praxe orgánů však nemůže být jediná rozhodující, pokud má být určen náležitý právní základ pro rozhodnutí Rady napadené v rámci tohoto sporu²⁹.

48. V projednávaném případě svědčí proti použití čl. 79 odst. 2 písm. b) SFEU dva důvody: zaprvé se plánované nové rozhodnutí Rady přidružení neomezuje na pouhé stanovení práv státních příslušníků třetích zemí [viz k tomu dále písm. a)]. Zadruhé toto rozhodnutí slouží rozvoji existujícího přidružení mezi Unii a Tureckem [viz k tomu níže písm. b)].

23 — Rozsudky Komise v. Rada (C-137/12, EU:C:2013:675, body 73 a 74) a rozsudky Spojené království v. Rada (C-656/11, EU:C:2014:97, bod 49).

24 — Rozsudky Komise v. Rada (C-300/89, EU:C:1991:244, bod 10), Parlament v. Rada (C-130/10, EU:C:2012:472, bod 42), Komise v. Rada (C-137/12, EU:C:2013:675, bod 52) a Komise v. Parlament a Rada (C-43/12, EU:C:2014:298, bod 29).

25 — Nyní platí rozhodnutí č. 3/80 Rady přidružení.

26 — Viz zásadně čl. 2 písm. a) a b) plánovaného nového rozhodnutí Rady přidružení.

27 — V neposlední řadě to vyplývá z prohlášení k článkům 48 a 79 Smlouvy o fungování Evropské unie [prohlášení č. 22 k závěrečnému aktu mezivládní konference, která přijala Lisabonskou smlouvu podepsanou dne 13. prosince 2007; (Úř. věst. 2008, C 115, s. 346, a Úř. věst. 2012, C 326, s. 348)].

28 — Jedná se zaprvé o šest rozhodnutí Rady 2010/697/EU (Úř. věst. L 306, s. 1), 2010/698/EU (Úř. věst. L 306, s. 8), 2010/699/EU (Úř. věst. L 306, s. 14), 2010/700/EU (Úř. věst. L 306, s. 21), 2010/701/EU (Úř. věst. L 306, s. 28) a 2010/702/EU (Úř. věst. L 306, s. 35) ze dne 21. října 2010 o postoji, který má Unie zaujmout v Radách přidružení s Marokem, Tuniskem, Alžírskem a Izraelem, jakož i v rámci Rad pro stabilizaci a Rad pro přidružení s Makedonií a Chorvatskem, zadruhé o tři rozhodnutí Rady 2012/773/EU (Úř. věst. L 340, s. 1), 2012/774/EU (Úř. věst. L 340, s. 7) a 2012/775/EU (Úř. věst. L 340, s. 13) ze dne 6. prosince 2012 o postoji, který má Unie zaujmout v rámci Rady pro stabilizaci a Rady pro přidružení s Albánií a Černou Horou, jakož i ve Výboru spolupráce s Republikou San Marino. V rámci Unie sloužil čl. 79 odst. 2 písm. b) SFEU (dříve čl. 63 bod 4 Smlouvy o ES) kromě toho jako právní základ pro přijetí nařízení Rady (ES) č. 859/2003 ze dne 14. května 2003, kterým se rozšiřuje působnost nařízení (EHS) č. 1408/71 a nařízení (EHS) č. 574/72 na státní příslušníky třetích zemí, na které se tato nařízení dosud nevztahují pouze z důvodu jejich státní příslušnosti (Úř. věst. L 124, s. 1), a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1231/2010 ze dne 24. listopadu 2010, kterým se rozšiřuje působnost nařízení (ES) č. 883/2004 a nařízení (ES) č. 987/2009 na státní příslušníky třetích zemí, na které se tato nařízení dosud nevztahují pouze z důvodu jejich státní příslušnosti (Úř. věst. L 344, s. 1).

29 — Posudek 1/94 (EU:C:1994:384, bod 52) a posudek 1/08 (EU:C:2009:739, bod 172), jakož i rozsudky Parlament v. Rada (C-155/07, EU:C:2008:605, bod 34) a Spojené království v. Rada (C-656/11, EU:C:2014:97, bod 48).

a) Sporné opatření jde nad pouhé stanovení práv státních příslušníků třetích států

49. Zprv je třeba poznamenat, že čl. 79 odst. 2 písm. a) SFEU by mohl jako hmotněprávní základ přijít v úvahu jen tehdy, pokud by se plánované nové rozhodnutí Rady přidružení omezovalo na stanovení práv státních příslušníků třetích států nebo by se přinejmenším věnovalo hlavně tomuto tématu. Je totiž známo, že volba právního základu unijního právního aktu se musí řídit těžištěm obsahu jeho právní úpravy³⁰.

50. Jak ale Rada a Komise správně zdůrazňují, účelem napadeného rozhodnutí není v žádném případě pouze jednostranná úprava sociálních práv *státních příslušníků třetích států* – přesněji řečeno tureckých pracovníků a jejich rodinných příslušníků – v Unii, ale má kromě toho za cíl rovněž právní úpravu některých sociálních práv *občanů Unie a jejich rodinných příslušníků v Turecku*³¹.

51. Pro tuto druhou složku v každém případě čl. 79 odst. 2 písm. b) SFEU nenabízí žádný základ. Do opatření na základě čl. 79 odst. 2 písm. b) SFEU by mohla být nanejvýš zahrnuta, pokud by měla druhořadý význam a nepředstavovala těžiště opatření.

52. Na jednání u Soudního dvora se tedy Spojené království a Irsko snažily minimalizovat význam uvedené druhé složky plánované právní úpravy – a sice přijetí ustanovení týkajících se občanů Unie a jejich rodinných příslušníků v Turecku. Dle jejich názoru se přitom nejedná o těžiště opatření, o kterém se má v Radě přidružení rozhodovat. Tvrdí, že těžiště se nachází v rámci první složky, to znamená v rámci ustanovení zamýšlených pro turecké pracovníky zaměstnané v Unii, včetně jejich rodinných příslušníků.

53. Opak je nicméně pravdou.

54. Je třeba vzít v potaz, že v současné době nejsou v rámci přidružení mezi Unii a Tureckem dosud stanovena žádná pravidla o koordinaci systémů sociálního zabezpečení, která by mohli využívat občané Unie zaměstnaní v Turecku a jejich rodinní příslušníci³². Taková pravidla mají být poprvé zavedena plánovaným novým rozhodnutím Rady přidružení, kterým by se rovněž odstranila nerovnováha existující ve prospěch tureckých pracovníků v aktuálně platném rozhodnutí Rady přidružení č. 3/80.

55. V tomto kontextu se v případě ustanovení zamýšlených ve prospěch občanů Unie a jejich rodinných příslušníků v žádném případě nejedná o pouhou okrajovou oblast s druhořadým významem. Tato ustanovení naopak představují vlastní inovaci, která má být přijata v Radě přidružení. Oproti tomu plánovaná nová ustanovení týkající se tureckých pracovníků zaměstnaných v Unii a jejich rodinných příslušníků představují pouhou aktualizaci stavu unijního práva³³, který v zásadě existuje již od přijetí rozhodnutí Rady přidružení č. 3/80³⁴.

30 — Pokud z přezkumu opatření vyplyne, že sleduje dvojí účel nebo má dvě složky, a pokud je jeden z těchto účelů nebo jednu z těchto složek možné identifikovat jako hlavní, zatímco druhý účel nebo druhá složka je pouze vedlejší, musí být akt založen na jediném právním základu, a sice na tom, který je vyžadován hlavním nebo převažujícím cílem nebo složkou (rozsudky Parlament v. Rada, C-155/07, EU:C:2008:605, bod 35, Parlament v. Rada, C-130/10, EU:C:2012:472, bod 43, a Komise v. Parlament a Rada, C-43/12, EU:C:2014:298, bod 30; v témže smyslu již rozsudek Komise v. Rada, C-155/91, EU:C:1993:98, body 19 a 21).

31 — Viz k tomu čl. 2 písm. c) a d) plánovaného nového rozhodnutí Rady přidružení.

32 — Rozhodnutí č. 3/80 stanoví pouze pravidla o koordinaci systémů sociálního zabezpečení ve prospěch tureckých pracovníků zaměstnaných v Unii a některých jejich rodinných příslušníků (viz výše bod 22 tohoto stanoviska).

33 — Bod 6 odůvodnění napadeného rozhodnutí, jakož i body 7 a 8 odůvodnění plánovaného nového rozhodnutí Rady přidružení.

34 — To přiznává i Spojené království ve své žalobě, kde uvádí, že se jedná o „a modest measure updating the limited rights presently enjoyed by Turkish migrant workers under Decision 3/80“.

56. Spojené království namítá, že plánovaná ustanovení týkající se občanů Unie zaměstnaných v Turecku a jejich rodinných příslušníků by v první řadě vytvářela povinnosti tureckých orgánů a dotýkala se orgánů členských států Unie jen okrajově, téměř jen v rámci vzájemné pomoci³⁵.

57. Také tento argument je však neopodstatněný. Volba právního základu unijního aktu nemůže záviset na tom, kdo bude tento právní akt později provádět: orgány Unie, vnitrostátní orgány členských států nebo třetí země.

58. Mám za to, že Spojené království tím, že se soustředí na opatření nezbytná v rámci Unie k provedení plánovaného nového rozhodnutí Rady přidružení, přehlíží systematiku Smluv, které jasně rozlišují mezi vnitřními a vnějšími pravomocemi Unie. Od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost jsou vnější pravomoci Unie ve Smlouvách jasněji vymezeny a systematizovány, což lze mimo jiné vyčíst z nově doplněných ustanovení čl. 216 odst. 1 SFEU a čl. 3 odst. 2 SFEU³⁶.

59. Pokud by pro vnější činnosti Unie měla stačit pouhá existence vnitřních pravomocí, které Unii umožňují, aby přijala prováděcí opatření případně nezbytná ke splnění povinností, které přijala na mezinárodní úrovni, vedlo by to ke značnému rozšíření jejích vnějších pravomocí a téměř úplně by to rozostřilo její pravomoci v této oblasti. To by bylo v rozporu se zásadou svěřených pravomocí (čl. 5 odst. 1 první věta SEU).

60. Za těchto okolností není argumentace Spojeného království a Irska ohledně těžiště plánované nové právní úpravy přesvědčivá.

b) Sporné opatření slouží rozvoji přidružení mezi Unií a Tureckem

61. Zadruhé je nutno vzít v úvahu, že článek 79 SFEU je součástí ustanovení týkajících se prostoru svobody, bezpečnosti a práva a spadá pod kapitolu „o politikách týkajících se kontrol na hranicích, azylu a přistěhovalectví.“

62. Podle svého prvního odstavce má článek 79 SFEU specifický cíl: ustanovení slouží k rozvoji společné přistěhovalcké politiky Unie, jejímž cílem je „zajistit účinné řízení migračních toků, spravedlivé zacházení pro státní příslušníky třetích zemí [...] jakož i předcházení nedovolenému přistěhovalectví a obchodu s lidmi a posílení boje proti těmto činnostem“. Všechna opatření zakládající se na čl. 79 odst. 2 písm. b) SFEU je třeba chápat v této souvislosti a kromě toho jsou přijímána výslovně pouze „pro účely odstavce 1“.

63. Tento účel a normativní rámec, do kterého spadá čl. 79 odst. 2 písm. b) SFEU, nejsou vhodné pro takové opatření, jaké je předmětem sporu v tomto řízení.

64. Opatření, o něž se vede spor v projednávané věci, se totiž zdaleka nevyčerpává tím, že v rámci společné přistěhovalcké politiky přiznává určitým příslušníkům třetích zemí, kteří legálně pobývají na území Unie, určitá sociální práva pro účely zajištění „spravedlivého zacházení“ ve smyslu čl. 79 odst. 1 SFEU. Toto opatření má naopak mnohem širší dosah. Slouží rozvoji existujícího přidružení mezi Unií a Tureckem a zejména uskutečnění legislativního pověření, které je obsaženo v článku 39 Dodatkového protokolu k Dohodě o přidružení.

35 — Jako příklad uvádí Spojené království v této souvislosti povinnosti vnitrostátních orgánů provádět určité správní kontroly a lékařské prohlídky podle článku 6 plánovaného nového rozhodnutí Rady přidružení.

36 — Viz k tomu již mé stanovisko ve věci Komise v. Rada (C-137/12, EU:C:2013:441, bod 42).

65. Okolnost, že ustanovení, která má Rada přidružení přijmout, spadají do kontextu existujícího přidružení s Tureckem a slouží jeho rozvoji, má pro volbu hmotněprávního základu rozhodující význam. Je to totiž právě tento kontext a tento účel, které propůjčují napadenému rozhodnutí dodatečný rozměr – rozměr, který jde daleko nad to, co je cílem článku 79 SFEU a opatření, která povoluje.

66. Celkově je proto třeba zamítnout tvrzení Spojeného království a Irska, že čl. 79 odst. 2 písm. b) SFEU je náležitým právním základem napadeného rozhodnutí.

2. Článek 48 SFEU rovněž není náležitý právní základ

67. Podle mého názoru nicméně nelze napadené rozhodnutí zakládat ani na článku 48 SFEU, jež použily Rada a Komise.

68. Spojené království a Irsko totiž zcela správně poukazují na to, že článek 48 SFEU může v zásadě sloužit pouze jako základ pro přijímání opatření uvnitř Unie a kromě toho se týká pouze sociálního zabezpečení občanů Unie, nikoli však státních příslušníků třetích zemí.

69. Článek 48 SFEU umožňuje „v oblasti sociálního zabezpečení“ pouze přijímání „opatření, která jsou nezbytná k zajištění volného pohybu pracovníků“. Spadá do stejné kapitoly Smlouvy jako čl. 45 odst. 1 SFEU, který stanoví, že volný pohyb pracovníků je zajištěn „v Unii“. Soudní dvůr již rovněž konstatoval, že článek 45 SFEU (dříve článek 48 Smlouvy o EHS) zaručuje volný pohyb „pouze pracovníkům z členských států“³⁷, tedy občanům Unie.³⁸

70. V souladu s tím se příslušníci třetích států nemohou v rámci Unie dovolávat volného pohybu podle článku 45 SFEU a zákonodárce Unie není oprávněn k tomu, aby přijal výlučně na základě článku 48 SFEU specifická opatření ke koordinaci systémů sociálního zabezpečení mezi Unii a třetími zeměmi. Taková opatření totiž nejsou k zajištění volného pohybu pracovníků (v rámci Unie) ve smyslu článků 45 SFEU a 48 SFEU vhodná a už vůbec ne nezbytná.

71. Nepovažuji sice nikterak za vyloučené, že by se orgány Unie mohly opírat o své pravomoci, které jim byly svěřeny pro účely vytvoření vnitřního trhu, aby v souvislosti s přijetím úpravy pro občany a podniky Unie zároveň upravily i situaci státních příslušníků třetích států, například pokud je to nezbytné k zajištění rovných podmínek hospodářské soutěže na vnitřním trhu³⁹.

72. V projednávaném případě však nejde pouze o to, aby v souvislosti s přijetím právní úpravy v oblasti sociálního práva pro území Unie byla zároveň upravena i situace státních příslušníků třetích zemí. Předmětem napadeného rozhodnutí je naopak v první řadě vytvoření ustanovení o koordinaci systémů sociálního zabezpečení mezi Unii a třetí zeměmi.

73. Pro tento účel nesvěřuje článek 48 SFEU unijním orgánům žádné pravomoci.

74. Je sice pravda, že Soudní dvůr měl nedávno ve věcech C-431/11 a C-656/11 za to, že článek 48 SFEU je dostačující právní základ pro rozšíření unijních ustanovení v oblasti sociálního práva na EHP a na Švýcarsko⁴⁰. Z toho nelze nicméně vyvodit, že by článek 48 SFEU obecně umožňoval přijímání pravidel sociálního práva týkajících se vztahu Unie k třetími zeměmi. Použití

37 — Rozsudek Meade (238/83, EU:C:1984:250, bod 7).

38 — Stanovisko generálního advokáta Manciniho ve věci Meade (238/83, EU:C:1984:209), a generálního advokáta Jacobse ve věci Khalil a další (C-95/99 až C-98/99 a C-180/99, EU:C:2000:657, bod 19).

39 — V tomto smyslu rozsudek Khalil a další (C-95/99 až C-98/99 a C-180/99, EU:C:2001:532, bod 56) a posudek 1/94 (EU:C:1994:384, zejména body 81, 86 a 90); kromě toho viz mé stanovisko Komise v. Rada (C-13/07, EU:C:2009:190, bod 149).

40 — Viz ve vztahu k EHP rozsudek Spojené království v. Rada (C-431/11, EU:C:2013:589, bod 68) a ve vztahu ke Švýcarsku rozsudek Spojené království v. Rada (C-656/11, EU:C:2014:97, bod 64).

článku 48 SFEU, které Soudní dvůr schválil ve vztahu ke státům ESVO, které se účastní EHP, a ke Švýcarsku, musí být posuzováno s ohledem na zvláštnosti, kterými se vyznačuje Dohoda o EHP a Dohoda o volném pohybu osob se Švýcarskem. Tyto zvláštnosti Soudní dvůr zdůraznil ve svých rozsudcích ve věcech C-431/11 a C-656/11.

75. Soudní dvůr tak ve věci C-431/11 připomněl, že Dohoda o EHP zavádí úzké přidružení mezi Unii a státy ESVO, založené na zvláštních a privilegovaných vazbách mezi jeho členy a má mimo jiné za cíl zavést co možná nejuplněji volný pohyb⁴¹. Sporné rozhodnutí Rady ve věci C-431/11 patřilo k opatřením, kterými má být právo vnitřního trhu Unie v co největší míře rozšířeno na EHP, tak aby státní příslušníci uvedených států mohli využívat volný pohyb osob za stejných sociálních podmínek jako občané Unie⁴².

76. Podobně Soudní dvůr o něco později ve věci C-656/11 zdůraznil, že dvoustranné dohody mezi Unii a Švýcarskem pokrývají široký okruh oblastí a stanoví zvláštní práva a povinnosti, jež jsou v určitých ohledech obdobná právům a povinnostem stanoveným ve Smlouvě o FEU⁴³. Obzvláště ve vztahu k ustanovením o koordinaci systémů sociálního zabezpečení musí být Švýcarsko „považováno za členský stát Unie“⁴⁴.

77. Pro použití článku 48 SFEU tedy hrál ve věcech C-431/11 a C-656/11 podstatnou úlohu poznatek, že Švýcarsko, jakož i státy ESVO, to znamená Norsko, Island a Lichtenštejnsko, jsou ohledně sociálních podmínek pro výkon volného pohybu osob do té míry postaveny na roveň členskými státy Unie, že mohou být považovány za součást vnitřního trhu.

78. Ve vztahu mezi Unii a Tureckem nelze konstatovat srovnatelnou situaci. Na rozdíl od Dohody o EHP a Dohody o volném pohybu osob se Švýcarskem nestanoví dohoda o přidružení dotčená v projednávaném případě žádné obecné rozšíření pravidel vnitřního trhu na Turecko. I když je cílem dohody o přidružení vytvářet stále užší svazek s Tureckem⁴⁵, až k pozdějšímu cíli vstupu Turecka do Evropské unie⁴⁶, nic to nemění na tom, že za současného stavu je vzdálena situace, kdy bude Turecko zcela postaveno na roveň státům patřícím k evropskému vnitřnímu trhu⁴⁷.

79. Dohoda o přidružení zejména ještě nezavádí volný pohyb pracovníků mezi Unii a Tureckem, ale stanoví pouze jeho postupné zavádění⁴⁸. Některé podstatné prvky tohoto programu nebyly dosud uskutečněny⁴⁹. Ve vztahu k právům tureckých státních příslušníků zaměstnaných v Unii a jejich rodinných příslušníků se proto judikatura pouze v jednotlivostech orientuje „v co nejvyšší možné míře“ na zásady platné v rámci Unie pro volný pohyb pracovníků⁵⁰.

41 — Rozsudek Spojené království v. Rada (C-431/11, EU:C:2013:589, body 49 a 50).

42 — Rozsudek Spojené království v. Rada (C-431/11, EU:C:2013:589, body 58 a 59).

43 — Rozsudek Spojené království v. Rada (C-656/11, EU:C:2014:97, bod 53).

44 — Rozsudek Spojené království v. Rada (C-656/11, EU:C:2014:97, bod 58).

45 — Bod 1 odůvodnění preambule Dohody o přidružení.

46 — Bod 4 odůvodnění preambule Dohody o přidružení.

47 — V tomto smyslu viz rozsudek Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, zejména body 49 a 56), ve vztahu k volnému pohybu služeb; podobně stanovisko generálního advokáta Darmona, Demirel (12/86, EU:C:1987:232, bod 21). Rovněž v odůvodnění návrhu Komise k napadenému rozhodnutí (uvedenému výše v poznámce pod čarou č. 18) lze na straně 6 číst, „že není možné popsat stávající právní stav jako rozšíření vnitřního trhu, pokud jde o volný pohyb osob“.

48 — Článek 12 Dohody o přidružení a článek 36 Dodatkového protokolu.

49 — Turečtí státní příslušníci nemají nadále právo volného pohybu v rámci Unie (rozsudek Derin, C-325/05, EU:C:2007:442, bod 66 a tam citovaná judikatura; srovnej i stanovisko generálního advokáta Légera ve věci Eddline El-Yassini, C-416/96, EU:C:1998:243, bod 40); zejména nemají individuální právo na první vstup na území Unie, aby tam vykonávali hospodářskou činnost, ale je na uvážení příslušného členského státu, zda poskytne příslušné osobě přístup na trh práce či nikoliv.

50 — Viz například rozsudky Bozkurt (C-434/93, EU:C:1995:168, bod 20), Birden (C-1/97, EU:C:1998:568, bod 24), Ayaz (C-275/02, EU:C:2004:570, bod 44), Genc (C-14/09, EU:C:2010:57, bod 17) a Dülger (C-451/11, EU:C:2012:504, bod 48).

80. Na rozdíl od Dohody o EHP a Dohody o volném pohybu osob se Švýcarskem se v rámci přidružení s Tureckem neusiluje o to, aby turečtí státní příslušníci mohli vykonávat své zaměstnání v Unii nebo občané Unie v Turecku za stejných sociálních podmínek jako pracovníci-rezidenti v příslušné zemi. Spíše se Unie a Turecko chtějí pouze obsahově „inspirovat“ články 48 až 50 Smlouvy o EHS (nyní články 45 SFEU až 47 SFEU)⁵¹ a používat zásadu zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti⁵², přičemž se v Dohodě o přidružení příznačně *neodkazuje* na článek 51 Smlouvy o EHS, který odpovídá nyní článku 48 SFEU.

81. Tato zjevně nižší míra přidružení se projevuje i při koordinaci systémů sociálního zabezpečení mezi Tureckem a Unií, dotčené v tomto případě. V nyní platném rozhodnutí č. 3/80, jakož i v plánovaném novém rozhodnutí Rady přidružení se tak sice v jednotlivostech vychází z nařízení č. 1408/71 respektive z jeho následné úpravy, nařízení č. 883/2004, ale celkový systém pravidel sociálního práva platných v rámci Unie se na Turecko nepřenáší. Ještě dále: v Dohodě o přidružení je dokonce zcela vyloučeno úplné přenesení koordinace systémů sociálního zabezpečení platné v rámci Unie, jelikož členské státy Unie *nejsou* povinny brát v úvahu určité doby pojištění nebo zaměstnání splněné v Turecku⁵³.

82. Na rozdíl od názoru Rady a Komise tedy nelze řešení nalezené ve věcech C-431/11 a C-656/11 přenést na projednávaný případ.

83. Článek 48 SFEU sice může podle této judikatury *výjimečně* přicházet v úvahu při přijímání pravidel v rámci přidružení, které již dosáhlo tak hluboké a pokročilé fáze rozvoje, že se přidružené třetí země fakticky účastní vnitřního trhu stejně jako členské státy Unie. Pouze v tomto případě – a jen tehdy – může být totiž na koordinaci systémů sociálního zabezpečení nahlíženo jako na interní záležitost vnitřního trhu i ve vztahu k těmto třetím zemím a zakládat se na článku 48 SFEU.

84. Naproti tomu článek 48 SFEU – na rozdíl od názoru Rady a Komise – *není* náležitým právním základem pro případy, ve kterých chybí podmínky podobné těm na vnitřním trhu, protože se vztahy mezi Unií a dotčenou třetí zemí nacházejí teprve ve fázi postupného přibližování k vnitřnímu trhu.

85. Tak je tomu ve vztahu s Tureckem, o němž jde v projednávaném případě.

86. Z uvedeného vyplývá, že stejně jako článek 79 SFEU nemůže ani článek 48 SFEU sloužit jako právní základ pro napadené rozhodnutí.

3. Náležitým hmotněprávním základem by byl článek 217 SFEU

87. Pro stanovení náležitého právního základu napadeného rozhodnutí je směrodatné, že toto rozhodnutí představuje v Unii první nezbytný krok na cestě k dalšímu vývoji přidružení s Tureckem. Za tímto účelem by mělo být použito totéž *hmotněprávní* zmocnění jako při přijetí Dohody o přidružení a Dodatkového protokolu tehdejší Evropským hospodářským společenstvím, konkrétně pravomoc uzavírat dohody o přidružení podle článku 217 SFEU (dříve článek 238 Smlouvy o EHS).

88. Podle mého názoru neobsahuje judikatura žádné opěrné body na podporu stanoviska Rady a Komise, podle kterého může být článek 217 SFEU používán jako právní základ pouze pro založení přidružení nebo případná doplnění nebo změny jeho institucionálního rámce, zatímco všechna opatření, která slouží k provedení asociačního programu definovaného v dohodě o přidružení, mají být z jeho působnosti vyloučena.

51 — Článek 12 Dohody o přidružení.

52 — Článek 9 Dohody o přidružení.

53 — Článek 39 odst. 2 druhá věta Dodatkového protokolu.

89. Opak je pravdou: pokud článek 217 SFEU umožňuje tak dalekosáhlý krok, jakým je založení přidružení mezi Unií a třetí zemí, pak musí být a *fortiori* možné, aby toto ustanovení rovněž sloužilo jako právní základ pro jednotlivá opatření k rozšíření nebo rozvoji již existujícího přidružení (*argumentum a maiore ad minus*). To v neposlední řadě platí pro opatření k provedení asociačního programu definovaného v rámci Dohody o přidružení⁵⁴, který má mimo jiné za cíl postupné zavedení volného pohybu pracovníků⁵⁵.

90. Je možné, že Unie může a případně musí zakládat *jednostranná opatření*, která přijímá k provedení svých závazků z dohody o přidružení, na jiných právních základech, než je článek 217 SFEU⁵⁶. Pokud je to ale – tak jako v projednávaném případě – *Rada přidružení*, kdo přijímá taková opatření, pak jedná orgán přidružení mezi Unií a Tureckem. Z hlediska práva Unie je jednání této Rady přidružení legitimizováno pouze pravomocí uzavírat dohody o přidružení podle článku 217 SFEU. Ustanovení, která musí přijmout Rada přidružení, se stěžejí mohou opírat o článek 79 SFEU nebo o článek 48 SFEU. Totéž musí platit i v případě napadeného rozhodnutí, kterým Rada před jednáním Rady přidružení stanoví postoj Unie, a v konečném důsledku tedy jednání Unie na mezinárodní úrovni, jakož i plánované úpravy ustanovení platných na úrovni přidružení. Také jeho hmotněprávním základem musí být článek 217 SFEU.

91. Dokonce i za předpokladu, že některá z plánovaných ustanovení o koordinaci systémů sociálního zabezpečení – a sice ta, která se vztahují na státní příslušníky třetích států a jejich rodiny – by bylo možné přijmout i na základě čl. 79 odst. 2 písm. b) SFEU⁵⁷, bylo by třeba na článek 217 SFEU v souvislosti s dohodou o přidružení s třetím státem, jako je Turecko, nahlížet jako na *lex specialis*⁵⁸.

92. Článek 217 SFEU totiž na rozdíl od článku 48 SFEU umožňuje bez jakýchkoli pochybností přijímat úpravy ve vztahu Unie ke třetím zemím a rovněž zahrnout do úpravy jak občany Unie, tak státní příslušníky třetích zemí, včetně osob, které nejsou výdělečně činné. Právě úpravy, které se týkají vztahu Unie ke třetím zemím, jakož i právního postavení státních příslušníků těchto třetích zemí, jsou typické pro dohodu o přidružení. Soudní dvůr v tomto smyslu již dříve konstatoval, že článek 217 SFEU (dříve článek 238 Smlouvy o EHS) svěřuje Unii v případě potřeby pravomoc zajistit splnění závazků vůči třetím zemím ve všech oblastech, na které se vztahují Smlouvy – i s ohledem na právní postavení migrujících pracovníků a jejich rodinných příslušníků⁵⁹.

93. Soudní dvůr by mohl tím, že uzná článek 217 SFEU jako hmotněprávní základ pro všechna opatření provádějící asociační program definovaný v dohodě o přidružení, značně přispět k právní jistotě v oblasti přidružení a k sjednocení odlišné praxe unijních orgánů v této oblasti. Kromě toho by se tak mohlo předejít vzniku řady sporů, jaké vznikly ohledně otázky právního základu ve věcech C-431/11 a C-656/11, jakož i v projednávané věci.

54 — Komise tedy správně v roce 1983 vycházela ve svém návrhu nařízení k provedení rozhodnutí Rady přidružení č. 3/80 z článku 238 Smlouvy o EHS (nyní článek 217 SFEU) (viz výše bod 23 a poznámka pod čarou č. 13 tohoto stanoviska). Je překvapivé, že se Komise nyní v tomto řízení vyjadřuje proti použití právě této pravomoci uzavírat dohody o přidružení jako hmotněprávního základu pro napadené rozhodnutí.

55 — Článek 12 Dohody o přidružení a článek 36 Dodatkového protokolu.

56 — Rada na jednání před Soudním dvorem uvedla jako příklad změnu cel vybraných Unií ve vztahu k přidružené třetí zemi; mimo činnost Výboru pro přidružení může totiž jako zmocnění sloužit článek 207 SFEU.

57 — Viz výše, bod 45 tohoto stanoviska.

58 — V tomto smyslu rovněž rozsudek Parlament v. Rada (C-155/07, EU:C:2008:605, bod 34 *in fine*), který stanoví, že v případě, že jsou možné dva právní základy, se právní akt musí vždy zakládat na specifitějším z nich.

59 — Rozsudek Demirel (12/86, EU:C:1987:400, bod 9); jen na okraj je třeba uvést, že tento rozsudek se týká právě dohody o přidružení s Tureckem, která je dotčená v projednávaném případě.

94. Na rozdíl od názoru Rady a Komise nebrání ani judikatura Soudního dvora týkající se CITES⁶⁰ využití článku 217 SFEU jako hmotněprávního základu pro sporné rozhodnutí. Z rozsudku CITES vyplývá pouze to, že Rada musí v případě přijímání rozhodnutí ve smyslu čl. 218 odst. 9 SFEU o zaujetí postoje v mezinárodních orgánech použít zvláštní právní základ a ten i citovat⁶¹. Z výše uvedeného rozsudku nelze ale v žádném případě vyvodit, že by článek 217 SFEU nebyl náležitým nebo dostatečně konkrétním hmotněprávním základem pro taková rozhodnutí.

95. Proti použití článku 217 SFEU jakožto zmocnění pro takové rozhodnutí, jako je napadené rozhodnutí, nelze ostatně namítat, že by tento způsob představoval nepřiměřené ztížení přijímání rozhodnutí Rady přidružení.

96. Zprvce totiž není právní základ právního aktu určen postupy, ale naopak, určuje postupy, jež je třeba použít pro přijetí daného aktu⁶².

97. Kromě toho použití článku 217 SFEU jakožto hmotněprávního základu nemá v projednávaném případě za následek žádnou změnu postupu. Z procesněprávního hlediska bude totiž nadále rozhodující čl. 218 odst. 9 SFEU, v jehož působnosti rozhoduje Rada kvalifikovanou většinou (čl. 16 odst. 3 SEU). Požadavek jednomyslnosti v Radě (čl. 218 odst. 8 druhý pododstavec SFEU) se stejně jako požadavek obdržení souhlasu Evropského parlamentu [čl. 218 odst. 6 písm. a) bod i) SFEU] týká dle svého smyslu a účelu, jakož i podle systematiky článku 218 SFEU⁶³ jen prvního uzavření dohody o přidružení nebo strukturálních změn takové dohody, pro kterou ve smyslu poslední části věty neplatí čl. 218 odst. 9 SFEU („s výjimkou [...]“).

98. Na základě uvedených skutečností jsem dospěla k závěru – jako již ve věci C-431/11⁶⁴ – že článek 217 SFEU by představoval náležitý hmotněprávní základ napadeného rozhodnutí, přičemž z procesněprávního hlediska by byl nadále relevantní čl. 218 odst. 9 SFEU, při hlasování kvalifikovanou většinou v Radě (článek 16 odst. 3 SEU).

99. Z procesněprávního hlediska navíc v projednávaném případě nic nebrání Soudnímu dvoru v tom, aby za náležitý právní základ napadeného rozhodnutí označil článek 217 SFEU. Námitku nesprávného právního základu už totiž výslovně podalo Spojené království s podporou Irska, to znamená, že se stala předmětem sporu. Kromě toho byla konkrétně možnost použití článku 217 SFEU jakožto hmotněprávního základu v rámci písemné části řízení i na jednání diskutována. Neexistují tedy žádné pochybnosti ohledně práva být vyslechnut a požadavků kontradiktorního řízení⁶⁵.

100. Je možné, že někteří účastníci řízení – jak tomu bylo již ve věci C-431/11 – mají výhrady proti článku 217 SFEU jakožto hmotněprávnímu základu pro napadené rozhodnutí. Tyto výhrady jsou však hlavně podmíněny zájmy sledovanými těmito účastníky řízení a nejsou vhodné k tomu, aby omezily rozhodování Soudního dvora na pouhou volbu mezi článkem 79 SFEU a článkem 48 SFEU. Soud totiž není „ústý účastníků řízení“⁶⁶. Nemůže být proto povinen zohlednit pouze ty argumenty, o které účastníci řízení opřeli svou argumentaci, protože jinak by své rozhodnutí případně musel opřít o nesprávné právní úvahy⁶⁷.

60 — EU:C:2009:590.

61 — Rozsudek Komise v. Rada, obzvláště bod 55.

62 — Rozsudek Parlament v. Rada (C-130/10, EU:C:2012:472, bod 80).

63 — Systematické zařazení čl. 218 odst. 9 SFEU za čl. 218 odst. 6 a 8 SFEU ukazuje, že se jedná o zvláštní, *zjednodušený* postup, kterým je *odlišně od klasického postupu* k uzavírání mezinárodních dohod upraveno stanovení postojů pro účely přijímání rozhodnutí v mezinárodních orgánech. Jen tak lze vysvětlit, proč čl. 218 odst. 9 SFEU výslovně upravuje právo Komise, respektive vysokého představitele Unie, navrhnout v tomto ustanovení výslovně uvedená rozhodnutí.

64 — Stanovisko Spojené království v. Rada (C-431/11, EU:C:2013:187, body 52 až 63).

65 — Rozsudky Komise v. Irsko a další (C-89/08 P, EU:C:2009:742, obzvláště body 50 a 51), a Přezkum M v. EMEA (C-197/09 RX-II, EU:C:2009:804, body 39 až 42).

66 — Tak již generální advokát Léger ve svém stanovisku Parlament v. Gutiérrez de Quijano y Lloréns (C-252/96 P, EU:C:1998:157, bod 36).

67 — V tomto smyslu usnesení UER v. M6 a další (C-470/02 P, EU:C:2004:565, bod 69) a rozsudek Švédsko v. API a Komise (C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, EU:C:2010:541, bod 65).

4. Podpůrně: použití čl. 216 odst. 1 SFEU

101. Pouze pro případ, že by Soudní dvůr nesouhlasil s mými úvahami k článku 217 SFEU, doplňuji, že v projednávaném případě by přicházelo rovněž v úvahu použití čl. 216 odst. 1 SFEU.

102. Článek 216 odst. 1 SFEU nesmí být zaměňován s obecným zmocněním orgánů Unie k vnějším činnostem. Vnější pravomoc lze naopak z tohoto ustanovení vyvodit jen ve spojení s ustanoveními Smluv, cíli Unie, právními akty a pravidly unijního práva, které jsou v něm uvedeny.

103. V projednávaném případě považuji za vhodné zabývat se čl. 216 odst. 1 SFEU již z toho důvodu, že se Rada v rámci písemné a ústní části řízení před Soudním dvorem místy snažila obhájit použití článku 48 SFEU jako hmotněprávního základu napadeného rozhodnutí s odvoláním na takzvanou doktrínu „AETR“⁶⁸.

104. K tomu je třeba poznamenat, že doktrína AETR je od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost dne 1. prosince 2009 kodifikována hlavně v čl. 216 odst. 1 SFEU⁶⁹. Pokud by se tedy Rada chtěla při přijetí napadeného rozhodnutí odvolávat na jakékoliv „účinky judikatury AETR“, neměla se v jeho preambuli spokojit s pouhým odkazem na článek 48 SFEU, ale měla *dodatečně* citovat jako hmotněprávní základ i čl. 216 odst. 1 SFEU. Její opomenutí odkázat doplňkově na čl. 216 odst. 1 SFEU je třeba považovat přinejmenším za nedostatek odůvodnění ve smyslu čl. 296 odst. 2 SFEU.

105. Po těchto úvodních poznámkách je třeba uvést, že v projednávaném případě se jeví jako zcela myslitelné vyvodit z čl. 216 odst. 1 SFEU opěrné body ve prospěch existence pravomoci k vnější činnosti Unie. Na rozdíl od názoru některých účastníků řízení je právě toto funkcí tohoto ustanovení.

106. Přijetí takového opatření, jako je plánované nové rozhodnutí Rady přidružení, sice není nikde v unijním primárním právu – tedy ve Smlouvě o EU nebo ve Smlouvě o FEU – stanoveno, takže je vyloučeno použití čl. 216 odst. 1 první varianty SFEU („stanovených Smlouvami“). Kromě toho rozhodnutí, které má přijmout Rada přidružení, nepřispívá „k dosažení cílů stanovených Smlouvami v rámci politik Unie“, takže jako styčný bod do úvahy nepřichází ani čl. 216 odst. 1 druhá varianta SFEU⁷⁰.

107. Stejně tak není zřejmé, jakým způsobem by mohla být přijetím ustanovení o koordinaci systémů sociálního zabezpečení členských států s tureckými systémy „dotčena společná pravidla“ – tedy ustanovení unijního práva – či být „změněna jejich oblast působnosti“, jak předpokládá čtvrtá varianta čl. 216 odst. 1 SFEU. V této souvislosti je třeba připomenout, že unijní sociální právo, jak je vyjádřeno v nařízeních č. 883/2004 a č. 987/2009, jako takové platí jen pro vnitřní trh a nikoliv pro vztahy s třetími státy. Toto sociální právo není dotčeno, pokud, tak jako v projednávaném případě, mají *mimo jeho oblast působnosti* být přiznána určitá práva sociální povahy státním příslušníkům třetích států v Unii, jakož i občanům Unie v třetích státech, včetně jejich rodinných příslušníků.

108. Naproti tomu do úvahy přichází použití třetí varianty čl. 216 odst. 1 SFEU, podle které může Unie „v rámci svých politik“ uzavřít mezinárodní dohodu se třetí zemí, když je toto „stanoveno právně závazným aktem Unie“.

68 — Doktrína AETR vychází z rozsudku Komise v. Rada ((22/70, EU:C:1971:32, body 15 až 19); aktuálnější shrnutí je např. v posudku 1/03 (EU:C:2006:81, body 114 až 133).

69 — Ve stejném smyslu viz již moje stanovisko ve věci Komise v. Rada (C-137/12, EU:C:2013:441) a stanovisko generální advokátky Sharpston ve věci Komise v. Rada (C-114/12, EU:C:2014:224), které se vztahuje k ustanovení čl. 3 odst. 2 SFEU podobnému čl. 216 odst. 1 SFEU.

70 — Unie si ve Smlouvách stanovila za cíl vytvoření, respektive zajištění fungování vnitřního trhu (čl. 3 odst. 3 první věta SEU a čl. 26 odst. 1 SFEU). Unijní zákonodárce disponuje podle Smluv pravomocí ke koordinaci systémů sociálního zabezpečení v *Unii* jen za tímto účelem (čl. 48 odst. 1 SFEU); viz rovněž výše body 67 až 86 tohoto stanoviska.

109. Dohoda o přidružení a její Dodatkový protokol jsou dvě mezinárodní dohody, které uzavřelo Evropské hospodářské společenství jako právní předchůdce Unie a na které je třeba od té doby nahlížet jako na nedílnou součást právního řádu Unie⁷¹, přičemž podle čl. 216 odst. 2 SFEU jsou závazné pro orgány i členské státy Unie. Obě je tedy třeba považovat za „právně závazné akty Unie“ ve smyslu čl. 216 odst. 1 třetí varianty SFEU.

110. V článku 39 Dodatkového protokolu se stanoví, že Rada přidružení přijme „ustanovení v oblasti sociálního zabezpečení“ ve prospěch migrujících tureckých státních příslušníků, jakož i jejich rodin s bydlištěm v Unii; tato ustanovení mají „v souladu s opatřeními, která budou stanovena“, umožnit, aby se jim sčítaly některé doby pojištění nebo zaměstnání splněné v členských státech.

111. Pro přijímání odpovídajících ustanovení ve prospěch občanů Unie zaměstnaných v Turecku a jejich rodinné příslušníky sice neexistuje žádné výslovné zvláštní pravidlo, které by bylo srovnatelné s článkem 39 Dodatkového protokolu. Podle článku 12 Dohody o přidružení a článku 36 Dodatkového protokolu nicméně mezi členskými státy a Tureckem platí zcela obecně cíl postupného zavedení volného pohybu pracovníků, přičemž podle článku 9 Dohody o přidružení je zakázána diskriminace na základě státní příslušnosti. Z toho lze vyvodit, že koordinace systémů sociálního zabezpečení mezi Uníí a Tureckem má prospívat i občanům Unie zaměstnaným v Turecku a jejich rodinným příslušníkům.

112. Z uvedeného vyplývá, že by napadené rozhodnutí bylo možné opřít i o čl. 216 odst. 1 třetí variantu SFEU jakožto hmotněprávní základ. Napadené rozhodnutí totiž připravuje mezinárodní dohodu v rámci Rady přidružení, která je upravena ve dvou závazných unijních právních aktech – Dohodě o přidružení a jejím dodatkovém protokolu.

113. Nicméně vzhledem k tomu, že jak již bylo uvedeno, článek 217 SFEU představuje jiný, specifitější hmotněprávní základ pro napadené rozhodnutí⁷², zastávám nadále názor, že je v konečném důsledku třeba použít článek 217 SFEU a nikoli čl. 216 odst. 1 třetí variantu SFEU⁷³.

B – K praktické účinnosti Protokolu č. 21 k Smlouvě o EU a k Smlouvě o FEU

114. Pro doplnění si dovoluji poznamenat – podobně jako již ve věci C-431/11 – že použití článku 217 SFEU, stejně jako článku 48 SFEU nebo čl. 216 odst. 1 třetí varianty SFEU nezbavuje v případě, jako je projednáváný případ, protokol č. 21 jeho praktické účinnosti.

115. Protokol č. 21 obsahuje zvláštní ustanovení pro Spojené království a Irsko, pokud jde o prostor svobody, bezpečnosti a práva. Podle něj platí pro Spojené království a Irsko opatření navrhaná podle třetí části hlavy V SFEU, jen pokud výslovně písemně oznámí, že se chtějí podílet na těchto opatřeních (tzv. pravidlo „opt-in“ viz čl. 1 odst. 1 první věta ve spojení s článkem 3 protokolu č. 21).

116. Věcná působnost této zvláštní úpravy je výslovně omezena na prostor svobody, bezpečnosti a práva. Kromě toho je třeba ji jakožto výjimku vykládat restriktivně⁷⁴.

117. Smyslem a účelem Protokolu č. 21 není, aby se do prostoru pro uvážení Spojeného království a Irska v ostatních dílčích oblastech unijního práva, zejména v rámci vnitřního trhu nebo přidružení třetích zemí, přesunula účast na opatřeních přijatých unijními orgány a vázanost na ně.

71 — Rozsudky Haegeman (181/73, EU:C:1974:41, bod 5), IATA a ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, bod 36) a Air Transport Association of America a další (C-366/10, EU:C:2011:864, bod 73).

72 — Viz výše body 87 až 99 tohoto stanoviska.

73 — Viz k tomu opět rozsudek Parlament v. Rada (C-155/07, EU:C:2008:605, bod 34), který stanoví, že v případě, že jsou možné dva právní základy, se právní akt musí vždy zakládat na specifitějším z nich.

74 — Proti takovému úzkému výkladu Protokolu č. 21 se sice Spojené království a Irsko v projednávaném řízení výslovně ohradily, nicméně nepředložily jakékoliv konkrétní argumenty na podporu svého stanoviska.

118. V souladu s tím není možné, aby se pravidlo opt-in uplatnilo na přijímání opatření, která se – jako v tomto případě sporné rozhodnutí Rady – dotýkají rozšíření existujícího přidružení mezi Unii a třetí zemí.

119. Kromě toho, pokud by jednotlivé členské státy Unie ve vztahu k přidružené třetí zemi nebo jejím občanům uplatňovaly pouze část *acquis* Unie nebo je uplatňovaly s odchylkami a mohly si tímto způsobem vymínit zvláštní zacházení, znamenalo by to značné omezení funkčnosti dohody o přidružení a provedení v ní stanoveného asociačního programu⁷⁵.

120. V oblasti působnosti dohody o přidružení není prostor pro pravidla opt-in nebo opt-out, a v konečném důsledku tedy myšlenku Evropy *à la carte*. Jinak by existovalo riziko rozštěpení tohoto přidružení s negativními důsledky pro rovnost zacházení se všemi osobami a podniky spadajícími do působnosti dohody o přidružení, jakož i pro jednotnost podmínek hospodářské soutěže, které by se na ně měly uplatnit⁷⁶.

C – Vliv výběru nesprávného právního základu na platnost napadeného rozhodnutí

121. Jak bylo konstatováno výše, zvolila Rada pro sporné rozhodnutí nesprávný právní základ. Správně se toto rozhodnutí mělo opírat o pravomoc uzavírat dohody o přidružení podle článku 217 SFEU jakožto hmotněprávního základu, podpůrně o čl. 216 odst. 1 třetí variantu SFEU, a to ve spojení s procesněprávním základem čl. 218 odst. 9 SFEU.

122. Výběr nesprávného právního základu pro právní akt Unie však ještě nezbytně neznamená, že by bylo nutno daný právní akt Unie prohlásit za neplatný. Podle ustálené judikatury se od prohlášení neplatnosti právního aktu upustí v případě, že by použití nesprávného právního základu nemělo žádný vliv na obsah aktu nebo na postup uplatnitelný na jeho přijetí, a šlo by tedy o čistě formální pochybení⁷⁷.

123. O takový případ se jedná i v projednávané věci. Podle čl. 218 odst. 9 SFEU měla napadené rozhodnutí přijmout kvalifikovanou většinou Rada bez účasti Evropského parlamentu⁷⁸, bez ohledu na to, zda se za náležitý právní základ považuje článek 217 SFEU, čl. 216 odst. 1 SFEU nebo Radou použitý článek 48 SFEU. Kromě toho žádný z uvedených hmotněprávních základů neumožňuje Spojenému království ani Irsku, aby využily mimořádnou úpravu, která je stanovena v Protokolu č. 21.

124. Výběr nesprávného právního základu tedy v projednávaném případě nemůže být důvodem pro prohlášení neplatnosti napadeného rozhodnutí.

75 — V případě přidružení mezi Unii a Tureckem stanoví asociační program výslovně postupné provedení volného pohybu pracovníků prostřednictvím ustanovení v oblasti sociálního zabezpečení migrujících pracovníků (viz k tomu článek 12 Dohody o přidružení, jakož i články 36 a 39 Dodatkového protokolu).

76 — Viz k tomu znovu zásadu zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti zakotvenou v článku 9 Dohody o přidružení.

77 — K pojmu čistě formálního pochybení viz rozsudky Komise v. Rada (165/87, EU:C:1988:458, body 18 až 21), Španělsko a Finsko v. Parlament a Rada (C-184/02 a C-223/02, EU:C:2004:497, body 42 až 44), Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, bod 44) a Komise v. Rada (C-370/07, EU:C:2009:590, body 61 a 62); viz kromě toho mé stanovisko 2005 ve věci Komise v. Rada (C-94/03, EU:C:2005:308, bod 53).

78 — Viz výše, bod 97 tohoto stanoviska.

VI – Náklady řízení

125. Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Rada požadovala náhradu nákladů řízení a Spojené království nemělo podle mnou navrhaného řešení ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedenému uložit náhradu nákladů řízení. Kromě toho ponese Irsko a Komise jakožto vedlejší účastníci řízení podle čl. 140 odst. 1 jednacího řádu vlastní náklady řízení.

VII – Závěry

126. Na základě výše uvedených úvah navrhuji, aby Soudní dvůr rozhodl takto:

- 1) Žaloba se zamítá.
- 2) Irsko a Evropská komise ponese vlastní náklady řízení.
- 3) Ve zbývajících částech ponese Spojené království Velké Británie a Severního Irska náklady řízení.